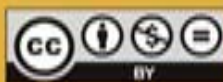


## El presupuesto comunitario: política y economía en la ampliación de la Unión Europea

### Economía

Este material fue creado en el año 2005 y ha sido autorizada su publicación por el Comité Editorial de la revista **Apuntes del CENES**, en el Banco de Objetos Institucional de la **Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia**.



Ahiliz Rojas Rincón  
ahilizr@hotmail.com  
Vargas Hernández, Olmedo  
Olmedo.Vargas@uptc.edu.co

ISSN 0120-3053

# Apuntes del CENES

**VOLUMEN XXVII**  
**Número 43**  
**I semestre de 2007**

Publicación semestral del Centro de Estudios Económicos – CENES  
Escuela de Economía  
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas  
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia



Apuntes del CENES se encuentra inscrita en el  
ULRICH'S INTERNATIONAL PERIODICALS DIRECTORY, USA

ADMITIDA EN EL INDICE NACIONAL DE PUBLICACIONES  
SERIADAS CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS DE COLCIENCIAS - CATEGORÍA C

# El presupuesto comunitario: política y economía en la ampliación de la Unión Europea\*

AHILIZ ROJAS RINCÓN  
Economista UPTC

OLMEDO VARGAS HERNÁNDEZ  
Profesor Escuela Economía UPTC

Fecha de recepción: 30 de abril de 2007  
Fecha de aprobación: 05 de junio de 2007

---

\* Este trabajo hace parte del proyecto de investigación sobre *Descentralización en la Integración Económica*, que los autores realizan como investigadores del Grupo de Estudios Económicos, Sociales y Regionales de la UPTC, en colaboración con investigadores de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Universidad de Alcalá de Henares. Los autores agradecen los conceptos de los miembros del Grupo de Investigación.

## RESUMEN:

Desde una perspectiva de dinámica económica y política, el texto disecciona la estructura del presupuesto de la Unión Europea en los tres grandes programas de impacto para la adhesión de los nuevos países miembros, llamados PECO, para demostrar que el costo de la ampliación de la Unión Europea de UE-15 a UE-27 resultó insignificante frente a las ventajas políticas y económicas que a mediano y largo plazo supone el nuevo mapa europeo.

**Palabras clave:** presupuesto comunitario, UE -15, UE-27, preadhesión, adhesión, países PECO, fondos estructurales, fondos de cohesión, PAC.

## ABSTRACT:

From a perspective of economic and political dynamics, the text dissects the structure of the budget of the European Union in the three great programs of impact for the admission of the new countries members, called I PECO, to demonstrate that the cost of the extension of the European Union of UE-15 to UE-27 was insignificant front to the political and economic advantages that to medium and long term the new European map supposes

**Key Words:** Communitarian budget, UE -15, UE-27, Preadhesion, Adhesion, countries I PECO, structural bottoms, bottoms of cohesion, the PAC

---

## Introducción

El ingreso de 12 nuevos países a la Unión Europea cambió el mapa político de Europa. Su importancia radica, además, en que 10 de ellos pertenecieron, durante el siglo XX, a lo que se denominó la Europa del Este y en particular al bloque de países socialistas. La reconfiguración del mapa político europeo tendrá que asumir en el futuro la inevitable incorporación de los países de la ex Yugoslavia, así como de Ucrania y Moldavia. En el proceso de ampliación de la Unión Europea no es posible deslindar la prioridad política de la económica, no obstante que, cada país, de manera individual, exprese recelos por la magnitud de los beneficios que recibirá, frente a los costos en que se debe incurrir, país a país y de manera comunitaria. (Grafica 1)

De ahí la importancia que tiene observar las repercusiones o el impacto de la ampliación de la UE-15 a UE-27, sobre el presupuesto comunitario, análisis que se realiza en el marco de la siguiente idea guía: **“El costo de la ampliación de la Unión Europea de UE-15 a UE-27 resultó insignificante frente a las ventajas políticas y económicas que a mediano y largo plazo supone el nuevo mapa europeo.”**

En este propósito se ha estructurado el escrito en tres acápites: el primero, aborda el marco financiero del presupuesto comunitario en relación con su estructura y con la ampliación; el segundo, describe la relación entre el presupuesto comunitario y las políticas de ampliación de la UE, la agricultura,

en particular la política agraria común (PAC) y los fondos estructurales y de cohesión. El tercero, ofrece un panorama de los costos financieros de la ampliación de la UE-15 en UE-27, en la perspectiva institucional y financiera en las etapas de preadhesión y adhesión. Adicional a esta introducción, en la que se contextualiza el fenómeno de la ampliación e identifica la importancia del tema, unas conclusiones y un acápito de anexos, muy necesarios para observar la semblanza estadística del presupuesto comprometido en la ampliación.

El presente escrito, incluye el análisis de las perspectivas financieras 2000-2006, con base en textos y documentos oficiales de la Comisión - UE, e involucra el análisis del periodo que cubre el presupuesto de la Unión en las perspectivas financieras 2007-2013.

Algunos trabajos sobredimensionan el significado del proceso de ampliación de la Unión Europea a 27 Estados miembros<sup>1</sup>, como si se tratase del hecho del siglo XXI. Empero, la mayoría de los textos y artículos, se limitan a mostrar un proceso meramente técnico-económico, más allá de la estructura de costos financieros que para la Unión Europea significa su ampliación de UE-15 a UE-27 miembros y del impacto que tiene para algunos países, beneficiarios

netos, caso de España, el ingreso de los países de Europa Central y Oriental (PECO) a la Unión. Desde una perspectiva dinámica, miramos que la ampliación de la Unión Europea consistió en un proceso de absorción de los países del Este-PECO, a través de tres fases: 1. Gestación, 2. Precipitación de la absorción, y 3. Formalización Institucional de la absorción-ampliación de la UE.

La primera, 1987 - 1992, buscó establecer puentes de relación con los órganos y con algunos países miembros del Consejo de Ayuda Mutua (CAME), en plena crisis política y derrumbe del sistema de socialismo burocrático orientado por la Unión Soviética y dado el derrumbe socialista, se firmaron acuerdos con cada país individual para comprometer el rumbo político y económico de estos países; 2. El Consejo de Copenhague de junio de 1993 marcó el inicio de la segunda fase y buscó neutralizar cualquier intento de reagrupación de los países ex - CAME ya por la ofensiva rusa de constituir la Comunidad de Estados Independientes (CEI), ya por alguna reacción interna ante el limbo económico y político en que giraron dichos países, por el impacto que para Europa tuvo la crisis de los Balcanes y el papel unilateral ejercido por Estados Unidos en los conflictos de la región y

<sup>1</sup> Bastida Benjamín. La Ampliación de la Unión Europea hacia los países del este. Nº. 2 (2001) \* GATE. Universitat de Barcelona Nº. 2 (2001) [www.ucm.es/bucm/cee/papeles](http://www.ucm.es/bucm/cee/papeles).

del Oriente Medio, particularmente<sup>2</sup>; la tercera fase, asumió la formalización institucional de la ampliación, marcada por la Agenda 2000 y los Consejos de Bruselas y Copenhague que desarrollaron la absorción formal con los denominados programas de Preadhesión y Adhesión de los PECO, con un presupuesto adicional que completara las perspectivas financieras 2000-2006.

Copenhague 93 definió tres **criterios** para el ingreso de los PECO: 1. **Político**: instituciones democráticas, respeto a derechos humanos y protección de minorías; 2. **Económico**, economía de mercado y capacidad competitiva en el mercado comunitario. 3; **Acervo comunitario**. Adaptación jurídica administrativa de sus instituciones con base en la legislación de la UE. Las solicitudes de adhesión de los PECO estimuló las peticiones de adhesión de Chipre, Malta y Turquía, “países con los que la UE tenía firmados acuerdos de asociación desde hacía más de veinte años”<sup>3</sup>. Dichos criterios evidencian el recelo de los países UE-15 en temas como migraciones, PAC, etc. que la adhesión podría tener sobre los montos y la distribución del presupuesto comunitario.

## 1. EL MARCO FINANCIERO DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

### 1.1 La Ampliación de la UE y el Marco Financiero del Presupuesto Comunitario

Durante las negociaciones para el ingreso de los 12 nuevos países miembros a la Unión Europea se identificó como problema esencial del presupuesto “la existencia de saldos netos presupuestarios considerados excesivos y la posibilidad de que aumenten en el próximo periodo de perspectivas financieras, como consecuencia de la ampliación”<sup>4</sup>. Una ironía presupuestal si se le confronta con las propuestas de necesidades financieras elevadas por los países PECO ante la Comisión Europea y los impactos financieros que debieron neutralizar países beneficiarios netos de fondos estructurales como España.

El marco financiero es un plan de gasto plurianual en el que se determinan las prioridades presupuestarias y establecen perspectivas financieras<sup>5</sup> que reflejan el alcance máximo autorizado y la composición de los gastos para el periodo en cuestión. Los recursos se aplican de

<sup>2</sup> A comienzo de los 90 fue evidente la unilateralidad en los actos económicos, políticos y militares de los Estados Unidos en el mundo. Ello supuso que la época bipolar y la guerra fría, sería sustituida por un sistema unipolar. Algunos autores hablaron de multipolaridad en el nuevo orden mundial. Otros hablamos del régimen de Poder Monocéntrico Imperial. Ver: Rojas Ahiliz, *et al.*

<sup>3</sup> Vara<sup>4</sup> María Jesús. Las condiciones de ingreso de los diez nuevos países en la Unión Europea Ampliada.

<sup>4</sup> Beneyto, José María. Prólogo. En: Serrano Cristina. El Presupuesto Comunitario: problemas presentes y retos futuros. *Colección de Estudios Europeos e Internacionales*, N°1. Universidad San Pablo – CEU. 2005

<sup>5</sup> Perspectivas Financieras....<sup>4</sup> Ver: Ref. Cit.-P.3

manera controlada, según la prioridad de los proyectos, con base en acuerdos anuales consensuados entre el Parlamento y el Consejo Comunitarios. Desde su fundación la Unión Europea ha adoptado cuatro tramos, los dos últimos con particular énfasis en la ampliación de la Unión Europea, así:

**Acuerdo Delors I, 1988-1992**, primer marco financiero, priorizó establecer el mercado interior y consolidar el programa marco plurianual de investigación y desarrollo.

**Acuerdo Delors II, 1993-1999**, segundo marco financiero, enfatizó en la política social y de cohesión así como la introducción del euro.

**Agenda 2000, 2000-2006**, tercer marco financiero, definió los lineamientos de la ampliación de la Unión. Cuadro 1.

**Consolidación UE – 27. 2007-2013**, cuarto marco financiero, proyecta una economía basada en el conocimiento, competitivo, con crecimiento sostenible y empleo. Cuadro 2.

La discusión para definir el marco de las perspectivas financieras 2007 – 2013, aprobado el 16 de diciembre de 2005, evidenció la crisis de la teoría del

federalismo fiscal<sup>6</sup> y la ausencia de herramientas teóricas y políticas suficientes en las que sustentar cambios en el diseño de un sistema de finanzas fuerte o expansión presupuestal comunitaria, y que supere la prevalencia de la tendencia a fortalecer el ámbito nacional por sobre el comunitario y los problemas distributivos entre Estados, en particular: primero, el reparto de las cargas financieras entre países o saldos presupuestarios desde una perspectiva de equidad del sistema; segundo, la suficiencia y eficiencia de los recursos propios actuales; y tercero, la estructura de gastos de la UE-27 y el impacto financiero de la ampliación sobre los saldos netos presupuestarios. Empero, y a diferencia de las anteriores perspectivas, se introdujo un ajuste esencial consistente en reducir el monto total del presupuesto hasta 1.045% de la RNB, desde 1.27% del PNB de los estados miembros. Adicionalmente se hicieron ajustes de forma, en particular: 1. algunas de las Políticas Internas, relacionadas con la consecución de los objetivos de Lisboa, se incluyen junto con las Acciones Estructurales en una misma Rúbrica, diferenciándolas en dos subcategorías de gasto. 2. Presupuestalmente se funde el “Desarrollo Rural estructural” (hasta ahora con las Acciones Estructurales) con el “Desarrollo Rural agrícola”, lógica en la fi-

<sup>6</sup> Ver, entre otros: : Alfonso Utrilla de la Hoz. El federalismo fiscal como instrumento para el diseño de la Unión Europea. Una visión desde la perspectiva española. Documentos [www.ucm.es](http://www.ucm.es) ; Bajo R. Oscar, Vegara F. David. Federalismo Fiscal y Unión Monetaria en Europa. P.T. Nº 10/98, Papel de Trabajo nº 1/95, Instituto de Estudios Fiscales; Asensio, Miguel Angel. Descentralización y federalismo fiscal en la Unión Europea y el MERCOSUR: una aproximación preliminar, Universidad Nacional del Litoral , Santa Fe, UNL, 2003, 141 p. Bayoumi, T. y Masson, P. (1995): “Fiscal flows in the United States and Canada: Lessons for monetary union in Europe”, *European Economic Review* 39, 253-274.



nalidad del mismo ámbito. Se distribuyen los gastos administrativos de la Comisión entre las diferentes categorías de gastos, en lugar de hacerlo de forma separada (en una categoría aparte) como hasta ahora”<sup>7</sup>.

Bajo tales circunstancias, el presupuesto (perspectivas financieras) 2007-2013 estableció el nivel de gasto en 862.363 millones de euros (mill). Las dos grandes partidas del presupuesto europeo seguirán siendo, como es tradicional, las ayudas directas a los agricultores, que consumirán aproximadamente el 34.5% del presupuesto (293.105 mill), y el gasto en políticas estructurales y de cohesión, que supondrá otro 35.2% (298.989 mill). El resto del presupuesto se dedicará a apoyar al medio rural y pesquero (77.749 mill); fomentar el crecimiento, el empleo y la innovación de acuerdo con la llamada Agenda de Lisboa (72.010 mill); sostener la presencia de la UE en el mundo (50.300 mill); así como a las políticas de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia (10.270 mill). Por su parte, la tan denostada burocracia bruselense consumirá 50.300 millones de euros en siete años (un 5.8% del presupuesto)<sup>8</sup>.

De una manera minuciosa, el cuadro 2 permite observar que la cifra del presupuesto global, 862.363 millones de euros corresponde a créditos de com-

promiso y representa el 1.045% de la RNB Comunitaria, distribuida así:

El rubro, crecimiento sostenible, tiene la subcategoría competitividad para el crecimiento y el empleo con 72.010 mill euros, mientras la subcategoría 1b, Cohesión para el crecimiento y el empleo, copa 307.619 mill euros, las modificaciones en esta categoría son las siguientes: se elevan los porcentajes del cupo para los nuevos Estados miembros; el paquete adicional para la región Közép-Magyarország (Hungría) pasa de 115 millones a 140 millones; a la región de Baviera (Alemania) se le atribuye un paquete adicional de 100 millones de euros; España recibe una asignación adicional de 2.000 mill euros del FEDER para investigación y desarrollo de las empresas conforme a los artículos 4.1 y 5.1 del reglamento FEDER; La distribución indicativa será del 75% para las regiones de convergencia (del cual el 5% para las regiones en phasing out) y 25% para las regiones del objetivo competitividad (del cual un 15% para las regiones en phasing in); Italia recibe un paquete adicional de Fondos Estructurales de 1.900 mill euros, que se distribuye en: Regiones de Convergencia, 1.710 m euros, 57 mill euros para su región en phasing out y 133 mill euros para su región en phasing in; Francia percibe

<sup>7</sup> Ver: Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea. Resultados del Acuerdo de Perspectivas Financieras 2007-2013. Resumen del Nuevo marco Financiero 2007-2013.

<sup>8</sup> Torrealblanca, José Ignacio. Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: Europa se amplía, el presupuesto se reduce (I). Real Instituto Elcano. Área: Europa- ARI Nº 154/2005 Fecha 21/12/2005.

un monto adicional de 100 mill euros para el objetivo competitividad (Objetivo 2). A los länder del Este de Alemania del objetivo convergencia se les atribuye 100 mill adicionales, de los cuales 78 mill euros se dirigen para las regiones en phasing out y se les concede la posibilidad de incluir en el coste financiable de los Fondos Estructurales tanto el coste público como el coste privado (beneficio concedido solamente a los nuevos Estados miembros y a Grecia y Portugal). Al Rubro, gestión y preservación de recursos naturales se le fija un monto de 371.244 mill euros, de los cuales, a la subcategoría “Gastos relacionados con el mercado y pagos directos”, que atiende todo el concepto de PAC y desarrollo rural, se le asignó 293.105 mill euros, el cual comprende, el monto para desarrollo rural que crece de 66.340 mill euros a 69.250, aumentan los montos preasignados a determinados países (Austria, Finlandia, Irlanda, Portugal y Suecia), a los que se añaden Luxemburgo (20 millones) y Francia (100 millones). Con relación a Portugal además de subir su preasignación de 160 mill a 320 millones, se señala que no estará sometido a las reglas de cofinanciación nacional. A las subcategorías 3a y 3b del Rubro Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia, se les asigna montos por 6.630 y 3.640 mill euros respectivamente. Finalmen-

te, la acción internacional de la UE recibió una asignación de 50.010 mill euros.

Es posible que el monto presupuestal acordado y las distribución asignada a cada programa no sean suficientes para superar los grandes desequilibrios regionales internos<sup>9</sup> profundizados con el ingreso de los PECO, sino, a persistencia de estos, alcanzar los retos asumidos por la Unión ampliada en los Acuerdos de Lisboa y Gotemburgo, de convertir a la UE-27 en la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible, para estar a la altura de la competencia que el capital internacional jalona desde las puntas del mercado en Asia y Estados Unidos. Así se deduce de encontrar incoherente el bajo presupuesto (72.010 mill euros) asignado a I+D&I para mejorar la capacidad competitiva de la Unión, en un mercado mundial que exige renovar tecnologías para subsistir en él, dejando así el mayor peso de este programa al esfuerzo nacional de cada Estado<sup>10</sup>. Un estudio de la Comisión alerta que, en términos globales, la inversión en innovación de la UE se ha estancado desde mediados de los noventa y, si la tendencia no cambia, China superará a los Veintisiete en esta materia en 2009<sup>11</sup>. Aún así, la significación política del acuerdo pactado alrededor del monto y

<sup>9</sup> Sierra Ludwig Victorian. Boletín Económico de ICE Nº 2828. 50 del 20 al 26 de Diciembre de 2004.

<sup>10</sup> Torreblanca, José Ignacio. Ref., Cit.

<sup>11</sup> Europa Press 11/06/2007 (14:37h.)

---

la distribución de las perspectivas financieras 2007 – 2013, es síntoma del carácter imprescindible que la Unión ha adquirido en los propósitos nacionales de cada uno de los nuevos y antiguos Estados miembros, aunque, y por eso mismo, aún predomine el interés de lo nacional por sobre el interés de la Unión. De la forma y ritmo como los capitales nacionales van reorganizando el mercado comunitario y se acomodan en este, depende que el significado de lo supranacional adopte nuevas connotaciones y transforme las significaciones de lo nacional y regional.

## **2. La Estructura del Presupuesto Comunitario**

Como en toda estructura presupuestaria se identifican los componentes de ingresos y gastos, con base en el concepto del peso que en cada gran apartado han de tener estos.

### **2.1 Ingresos**

Los ingresos de la Unión Europea se originan en los recursos que le transfieren los Estados miembros y se denominan recursos propios, los cuales, por su naturaleza, tienen cuatro fuentes: a. Los derechos aduaneros; b. Las exacciones agrícolas y sobre el azúcar; c. Los recursos procedentes del IVA, y d. Los recursos basados en el PNB. En el presupuesto de la UE tienen un peso mayor

las contribuciones de aquellos Estados con capacidad de pago, medida por el PNB nominal a los tipos de cambio vigentes. Este esquema prioriza el gasto como medio para alcanzar los objetivos redistributivos, a diferencia del esquema presupuestal en el que estos se pretenden a través de ingresos o impuestos progresivos.

Las contribuciones de los países miembros al presupuesto de la Unión pueden verse en el cuadro 3, en el que se establece el porcentaje que de la respectiva RNB debe tributar cada Estado y la participación de este en el aporte total a la Unión. Los países que aportan una mayor proporción de su RNB son, Francia 28.82 %, España 13.58 % Alemania 6.63 % y Bélgica 5.04 %, al tiempo que los PECO tan solo aportan en conjunto el 5.30 % de su renta. La proporción del tributo de cada país por este concepto al presupuesto de la Unión varía según el tamaño de la RNB de cada Estado y representa el 21.69 para Alemania; 16.69 %, Reino Unido; 16.10 %, Francia; 13.10, Italia y 7.59 España, mientras que el tributo de los PECO tan solo representa el 4.44 %<sup>12</sup>.

Como se observa en la grafica 2, entre 1985 y 2006, fue notorio el crecimiento sostenido de los ingresos con origen en el PNB, al tiempo que se configuró una tendencia decreciente en la cuota parte de los ingresos por IVA, mientras se

---

<sup>12</sup> Serrano Leal, Cristina, Montero Zuleta Begoña y Viguera Rubio Enrique. Boletín Económico de ICE N° 2853, 5 - 11 Septiembre de 2005. Fuente: Comisión Europea (2004), EUROSTAT (2004).

conservó constante la participación de ingresos originados en rentas menores como tasas, multas, etc. De dicha observación, se calcula que, la cuota de los Estados miembros en relación con su PIB constituye el mayor aporte con cerca del 75% de los ingresos de la Unión, mientras que el aporte sobre el IVA, representado en las transferencias que los Estados realizan al presupuesto de la Unión, por valor de un porcentaje uniforme sobre la base del impuesto sobre el valor añadido, se acerca al 15% de los ingresos de la Unión; el tercer componente importante por su cuantía, recae en los derechos de aduanas o arancel común aplicado a los productos importados de terceros países, que representa un 10% de los ingresos de la Unión. Finalmente, el rubro de Exacciones agrícolas o impuestos sobre las importaciones de productos agrícolas aportan entre 1% y 2% de los ingresos de la Unión. Otros recursos, que suponen sólo un 1% de los ingresos de la Unión son aleatorios y por tanto irregulares, pues dependen de multas impuestas por la Comisión Europea y el excedente positivo, cuando este existe, y que constituye un punto de fricción comunitario.

La creciente importancia concedida a los recursos basados en el PNB – de la RNB a partir de las Nuevas Perspectivas, es directamente proporcional con la decisión de reducir las transferencias que por IVA han de realizar los Estados miembros a la Unión y se ha convertido en el soporte esencial del financiamiento de la

ampliación de la Unión, bajo el supuesto de corregir inequidades, dada las diferencias en la magnitud de los mercados internos. Para neutralizar dichas inequidades, “la Decisión sobre recursos propios de 1988 limitó la base del IVA de todos los Estados miembros a un 55% del PNB y la Decisión de 1994 la limitó a un 50% en el caso de los Estados miembros cuyo PNB per cápita fuera inferior a un 90% de la media de la Unión (todos los nuevos países miembros) y en 1999 la redujo gradualmente a un 50% en el caso de otros. La Decisión de 1994 también redujo progresivamente el tipo máximo aplicable del IVA del 1.4% en 1995 al 1% en 1999. El Consejo Europeo de Berlín celebrado en marzo de 1999 y la nueva Decisión sobre recursos propios lo redujeron a un 0.75% en 2002 y 2003 y a un 0.5% a partir de 2004.” En las Perspectivas Financieras 2007-2013, se fijó el tope del IVA en el 0.30% con carácter general (lo que no implica efectos financieros), y de manera diferenciada se redujo al 0.225 para beneficio de Austria, al 0.15% para Alemania y al 0.10% para Suecia y Países Bajos.

## 2.2 Gastos

Los gastos de la Unión Europea se estructuran en dos grandes bloques:

- **Gastos de Funcionamiento** de los organismos de la Unión (personal, inmuebles, materiales, etc.) representan algo menos del 10% del gasto de la Unión Europea.

• **Gastos de Operaciones**, incluye los gastos de las diferentes políticas comunitarias que se plasman a través de 8 grandes áreas:

1. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Garantía), con cerca de la mitad de los gastos de la Unión, la mayor parte destinados a la PAC.
2. Operaciones Estructurales, Fondos Estructurales y de Cohesión, es el mecanismo financiero de apoyo a otras operaciones agrícolas y regionales, transportes y pesca, representa un 34 % del gasto de la Unión<sup>13</sup>.
3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información, dimensión social y ocupación programa al que se le asigna cerca del 1 % del gasto de la Unión.
4. Energía, control de la seguridad nuclear del EURATOM y medio ambiente, representa menos del 0.5 % del gasto de la Unión.
5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas fluctúa entre 1 y 2 % del gasto de la Unión.
6. Investigación y desarrollo tecnológico tiene un 4 % del gasto comunitario.
7. Medidas exteriores supone un 7 % del gasto de la Unión.
8. Política exterior y de seguridad común se suple con 0.1 % del gasto comunitario.

### **3. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO Y LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS DE LA AMPLIACIÓN**

Mientras en el Consejo de Bruselas se definieron las pautas del gasto agrícola para la adhesión – cuadro 4, en el Consejo de Copenhague celebrado en diciembre 2002, se cerraron los demás elementos del denominado «paquete presupuestario» de la ampliación, para el último trienio 2004 – 2006, por un monto de 40.854 millones de euros, cuantía que incrementó en 14.94 % la prevista para los quince en el mismo periodo. Cuadro 1. El documento sobre ampliación se estructuró en 31 capítulos de los que destacamos, por sus implicaciones presupuestarias, el capítulo 7 «Agricultura», el 21 «Política regional y coordinación de instrumentos estructurales» y el 29 «Disposiciones financieras y presupuestarias».

#### **3.1 Políticas de Ayuda a la Agricultura**

Los países del Este de Europa -PECO, son ante todo países agrarios o con una gran tradición agrícola. Su transición económica y política desvencijó las viejas formas de organización de la producción en las explotaciones agrarias y son lentos los avances en optar nuevas formas funcionales al mercado<sup>14</sup>. Es el

<sup>13</sup> Comisión Europea. Título XVII (XIV), artículos 158 a 162 (130 A a 130 E) del Tratado CE.

<sup>14</sup> Dixon, J. and A. Gulliver with D. Gibbon. (2001) *Farming Systems and Poverty: Improving Farmers' Livelihoods in a Changing World*. FAO & World Bank, Rome, Italy & Washington, DC, USA.

sector rural de los PECO el ámbito con mayores problemas estructurales desde los demográficos, la legalidad de la propiedad, el financiamiento, la productividad, la eficiencia económica y sanitaria agrícola, la comercialización y el mercadeo, etc. De ahí que el problema agrario represente para estos países un capítulo estratégico en su ingreso a la Unión Europea. Por su parte, en los antiguos países miembros (UE-15), fueron más que infundados los temores sobre las posibles distorsiones y tensiones que al interior del mercado agrícola comunitario podría crear el ingreso de los PECO. Estudios de la Comisión de la UE muestran que en 1998, el producto interior bruto combinado de los diez PECO suponía el 4% del de la UE (ver cuadro 5). Y aunque su superficie agraria equivalía al 4% de la UE, su producción agraria, pequeña dada su baja productividad, representaba un 30% de la producción de la Unión. En esas condiciones la adhesión de los PECO añadía mucho más a la producción agraria de la UE que a su producto nacional.

A pesar de tal circunstancia, desde julio de 2000, los programas de preadhesión aceleraron la adopción del acervo de la PAC al estimular la transformación y modernización del sector agrícola y de las regiones rurales y precipitar la liberalización de más de 400 productos del sector, aunque en algunos casos se establecieron concesiones agrícolas recíprocas. Esta circunstancia desactivó todos los temores sobre posibles excesos en el gasto agrario que pu-

dieran violentar los límites presupuestales agrarios fijados en el presupuesto global o que se excediesen los compromisos en el marco GATT/OMC, en materia de montos de subvenciones a las exportaciones agrícolas. Programas como la Nueva Acción especial para las medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural (SAPARD) debían preparar la adhesión y solucionar problemas prioritarios de la agricultura y el desarrollo rural en los PECO, un equivalente del segundo nuevo pilar de la PAC la política de desarrollo rural, fue dotada con un presupuesto anual de 520 millones de euros (2000-2006); al instrumento para las Políticas Estructurales de Preadhesión (ISPA), similar al Fondo de Cohesión, le apropiaron mil millones de euros por año en concepto de ayuda a las infraestructuras; el Programa PHARE se orientó hacia la consecución de dos objetivos prioritarios: el refuerzo de la capacidad administrativa y jurídica y las inversiones relativas a la adopción e implantación del acervo, particularmente en lo referente a la legislación sobre seguridad e higiene de los alimentos.

Como lo recalca De la Fuente, en el capítulo agrario el asunto más controvertido resultó ser el de las Ayudas Directas (60% del gasto agrario) a los productores de los nuevos Estados miembros, introducidas en las reformas (1992 y 1999) a la PAC, pues, desde los países contribuyentes netos, estas no deben aplicarse a los nuevos socios

comunitarios por cuanto se implantaron con el objetivo de compensar a los agricultores por la disminución de la utilidad o renta derivada de la reducción de precios agrarios y los agricultores de los nuevos miembros no han sufrido esta pérdida. Además, el coste presupuestario de aplicar a los nuevos Estados miembros la PAC, en su configuración actual, sería inasumible para el presupuesto comunitario<sup>15</sup>. Este argumento está encaminado a justificar la virtual desaparición de la PAC. Por el contrario, la PAC constituye el instrumento clave en la cohesión de la Unión Europea, con tres propósitos: apoyo con subvenciones a la producción y productividad agrícola europea (el subsidio se enfoca ahora más al productor y menos al producto); garantiza el nivel de vida de los trabajadores agrícolas; y asegura suministros y calidad de alimentos a precios razonables a los consumidores.

Dado que el predominio de la agricultura y de la población agraria en la estructura económica de los nuevos países miembros de la Unión amenazaba con alterar la distribución de los beneficios de la Política Agrícola Común - PAC, que en particular perciben Francia, España, Alemania e Italia, en el Consejo de Bruselas que cerró el capítulo agrario de la Adhesión, se decidió que las ayudas directas de la PAC se otorgaran a los productores de los nuevos Estados de manera progresiva: en 2004 los productores recibirían ayudas equivalentes al 25 % del nivel comunitario, en 2005 del 30 %, y el 35 % en 2006, y serán del 40 % en 2007 y en los años siguientes tendrán un incremento del 10 % anual hasta llegar al 100 % en 2013, cuando culmina la vigencia del cuarto tramo de las perspectivas financieras comunitarias. Una distribución minuciosa del gasto agrario para los PECO en el proceso de Adhesión puede observarse en el gráfico 3 y en el cuadro 4.

<sup>15</sup> Ana María de la Fuente. Ref. Cit..., precisa: Los créditos agrícolas para los Diez ascienden a 9.791 millones de euros, un aumento del 7,75% de los créditos previstos para UE-15: 4.691 millones para el primer pilar de la agricultura y 5.110 millones a medidas de desarrollo rural. Mientras en UE-15 sólo se destina a desarrollo rural el 10 % de los créditos de la categoría 1, por cuanto: a) en los nuevos miembros todo el desarrollo rural se financia con el FEOGA-Garantía y se incluye en la categoría 1 de las Perspectivas Financieras, mientras que en los Quince, el desarrollo rural en regiones Objetivo 1 se financia con el FEOGA-Orientación y se recoge en la categoría 2 «Acciones Estructurales» de las Perspectivas Financieras y b) las medidas del primer pilar son objeto de un período transitorio de aplicación gradual en los diez nuevos. En Ayudas Directas, se permitió a los nuevos Estados miembros complementar con ayuda nacional o con fondos recibidos de la UE para desarrollo rural: — Hasta una cuantía igual al 55% del nivel comunitario en el año 2004, al 60% en 2005 y al 65% en 2006. A partir de 2007 los nuevos miembros podrán completar los pagos con 30 puntos porcentuales por encima del nivel aplicable ese año. — Hasta la cuantía global de la ayuda directa que el agricultor hubiera tenido derecho a recibir, para cada producto, en el nuevo Estado miembro en 2003 en virtud de un régimen nacional similar incrementado en diez puntos porcentuales. En ningún caso el pago superará el 100 por 100 del nivel comunitario. Se definió que las medidas de desarrollo rural en determinadas regiones Objetivo 1, tengan una mayor tasa de financiación comunitaria que podría ascender al 80% —frente al 75% que se aplica con carácter general—. También se previeron nuevas medidas de desarrollo rural en ayudas a explotaciones de subsistencia, ayudas a los agricultores para que alcancen los niveles estándar comunitarios, etc. Además, para facilitar la absorción de fondos por los nuevos Estados miembros se introdujo una cláusula que permite a éstos, bajo unas determinadas condiciones, sustituir el sistema de Ayudas Directas por un pago único por superficie, que se abonará una vez al año.



En síntesis, la tendencia a ajustar con austeridad el gasto agrícola fue apuntalada definitivamente en 2002 con la decisión de reducir anualmente el gasto agrícola vía una estabilización nominal<sup>16</sup>. “Se reducen así de forma progresiva las intervenciones en el mercado agrícola vía precios y se refuerza el componente social de la Política Agrícola Común vía el incremento de las ayudas directas a los agricultores (desligadas de la producción) y el aumento de los fondos dedicados al desarrollo rural. Se trata, en definitiva, de un avance hacia un modelo de agricultura más compatible con la política de desarrollo de la UE, más acorde con los compromisos de la UE en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con su propia política medioambiental y menos onerosa para los consumidores europeos. A decir de muchos, el avance es demasiado lento. Sin embargo, ante a las frecuentes críticas que se hacen al presupuesto europeo por dedicar tan cuantiosos recursos a la agricultura (y tan pocos a, por ejemplo, la innovación), cabe recordar que por ser una política plenamente europeísta, el gasto agrícola europeo representa todo el gasto agrícola que se lleva a cabo en el territorio de la UE; es decir: los Estados miembros son libres para gastar el dinero que deseen en investigación y

desarrollo vía sus presupuestos nacionales, pero no en agricultura, donde no existe la posibilidad de cofinanciar el gasto nacionalmente”<sup>17</sup>.

### **3.2 Política Redistributiva: Fondos Estructurales y de Cohesión**

La política redistributiva de la UE es el eje orientador de la cohesión comunitaria y de la superación de sus desequilibrios internos, regionales y sectoriales. Los Fondos Estructurales la instrumentalizan. La definición de la cuantía y los criterios de asignación de los Fondos Estructurales es un campo pugnaz de intereses entre los países miembros, en relación con la tendencia (ampliación o austeridad) del gasto comunitario total, y con una proporción inversa entre la prosperidad relativa y el volumen de acciones estructurales asignado a cada Estado miembro en porcentaje del PIB<sup>18</sup> (cuadro 6). Así se evidenció en la Agenda 2000 y en las Perspectivas Financieras 2007–2013. En Copenhague 2002, se asignaron créditos para acciones estructurales en los nuevos Estados miembros por valor de 21.747 millones de euros, una suma 24.61% mayor respecto a los créditos asignados a UE-15 en el mismo periodo. De este total, el 65% corrió a cuenta de los Fondos Estructurales y el 35%

<sup>16</sup> Ver: Torreblanca, José Ignacio. Las Claves de un acuerdo sorpresa. Real Instituto Elcano, nº. 132/2002, e n <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/132.asp>).

<sup>17</sup> Torreblanca, José Ignacio. Las perspectivas financieras...Ref., Cit.

<sup>18</sup> Los países de mayor renta per cápita del grupo de los nuevos, Chipre y Eslovenia, son los que menores Fondos reciben en términos relativos (para Malta no se dispone de datos) y los países menos prósperos, Letonia, Lituania, Polonia y Estonia, son los que mayores cuantías reciben en proporción al PIB. Ver De la Fuente Santorcuato. Ref.



---

al Fondo de Cohesión. En UE-15 el Fondo de Cohesión representa el 8% de las ayudas estructurales (en torno al 17% en los cuatro países cohesión, España, Grecia, Irlanda y Portugal)<sup>19</sup>.

En la Agenda 2000, se impuso al presupuesto un tope máximo del 1.27% del PNB de la Unión Europea y el monto de recursos recibido por cada país no superó el 4% de su PNB nacional. Mayores dificultades afrontó la negociación de las perspectivas Financieras 2007 – 2013<sup>20</sup>. Mientras se presumía que la ampliación de la UE-15 a la UE-27, podría conllevar un alto costo financiero a cargo de la primera, las diversas propuestas sobre el gasto comunitario total se orientaron a converger hacia un criterio de austeridad esgrimido por la Presidencia Inglesa y apoyado por Alemania, Austria, Holanda y Suecia, países contribuyentes netos al presupuesto comunitario. Aunque dicha propuesta podría afectar a países beneficiarios netos, particularmente España, Portugal, Grecia e Irlanda, por el llamado efecto automático de exclusión o efecto convergencia estadística de la amplia-

ción, pues al descender la media estadística de la renta comunitaria, de manera automática superarían la media que les otorga el derecho a la financiación. Además, la distribución de un monto igual o menor entre un número mayor de beneficiarios – UE 27. Al final de las negociaciones de las nuevas perspectivas financieras (2007 – 2013), se impuso el criterio de austeridad, luego de fuertes batallas argumentadas por los beneficiarios netos, en particular España<sup>21</sup>, por los nuevos -12- beneficiarios y por Inglaterra, país que preservó los beneficios a través del llamado “Cheque Británico”.

De esta manera, se preservó el espíritu original de los criterios de elegibilidad para ser beneficiario de los fondos estructurales: 1. Regiones con PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria, tomando en referencia 1997-1999. Todas las regiones de los nuevos Estados miembros son Objetivo 1 a excepción de Praga, Bratislava y Chipre; 2. El 31% de la población de las regiones Objetivo 1, con prioridad de las regiones afectadas por cambios

<sup>19</sup> De la Fuente Santorcuato, Ana María. Ref., Cit.

<sup>20</sup> Ver: Vara María Jesús. Ref. Cit.

<sup>21</sup> Según el experto *José Ignacio Torreblanca*, el saldo español con la Unión Europea se reducirá notablemente en el período 2007-2013. Al final, España logró negociar a su favor un saldo global positivo en todo el período; el Fondo de Cohesión se prorrogará para tener en cuenta el llamado “efecto estadístico de la ampliación”; las regiones de menor desarrollo de España continuarán recibiendo fondos (aunque éstos se reducirán de forma gradual); la Unión se implicará más aún en el control de los flujos migratorios; y, por último, se logró la creación de un fondo tecnológico específico para España, algo inédito en la historia comunitaria... se estima que España recibirá unos 27.300 millones de euros en fondos estructurales y de cohesión, más 44.120 millones de euros en concepto de ayudas directas y subvenciones agrícolas, y 19.017 millones de euros resultantes de la participación de España en otras políticas de la Unión. Dada la prosperidad relativa de España, sus contribuciones al presupuesto de la Unión aumentarán una media de 1.800 millones de euros al año (prácticamente lo que España venía recibiendo anualmente en concepto de fondos de cohesión), lo que significa que las contribuciones de España al presupuesto de la Unión pasarán de 61.285 millones de euros a 74.265 millones.

socioeconómicos notables, áreas industriales, rurales o pesqueras en declive y las cuales no deben sumar más del 18% de la población de la UE, pero la Comisión fijó techos de población en 370.000 habitantes para República Checa, 213.000 Chipre y 192.000 en Eslovaquia; 3. De acuerdo con el acervo, todas las regiones no cubiertas por el Objetivo 1 serán elegibles para ayudas en adaptación y modernización de las políticas de educación, formación y ocupación de regiones; 4. Los diez nuevos miembros fueron elegibles para ayudas en programas de las Iniciativas Comunitarias INTERREG Y EQUAL, no así en los programas LEADER y URBAN en el periodo 2004-2006. Cuadro 6.

Los Fondos Estructurales se clasifican en cuatro grandes bloques y para su asignación se aplican los criterios de elegibilidad enunciados arriba: 1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Es el rubro más importante, se destina en ayudas para la construcción de infraestructura y otras inversiones para crear empleo. 2. Fondo Social Europeo (FSE). Importante en la financiación de programas orientados a la formación y reinserción laboral de desempleados y otros sectores desfavorecidos. 3. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA): Financia programas de desarrollo rural y de apoyo a los agricultores de las regiones rurales. Financia las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) que regulan la

producción y comercialización de productos agrícolas. 4. Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Es un Fondo destinado a financiar la modernización de la flota pesquera y la diversificación económica de las zonas cuya economía depende de esta actividad. El acceso de los nuevos países miembros a los fondos estructurales no es automático, pues depende de su capacidad administrativa para gestionar esos recursos, la viabilidad de los proyectos y el aporte suplementario nacional: Las Acciones Estructurales se financian conjuntamente entre la Unión Europea y el Estado miembro, según el caso que se corresponda con: el 75% en actuaciones que se llevan a cabo en regiones Objetivo 1, el 50% en el resto de actuaciones de los Fondos Estructurales y el 85% en proyectos del Fondo de Cohesión.

Los Fondos de Cohesión son otra pieza clave en la política redistributiva de la Unión Europea, aplicados a proyectos que contribuyan a reducir las diferencias entre los diversos niveles regionales de desarrollo, mediante la inversión en la dotación estructural de las regiones menos prósperas o de aquellas cuyas necesidades de desarrollo son mayores. La elegibilidad de los nuevos países miembros a recursos del Fondo de Cohesión, desde la fecha de la adhesión hasta el 31 de diciembre de 2006, se determinó sobre su renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria – cuadro 8, por lo cual accederán a recursos en la siguiente proporción:

---

93.49% a proyectos del Objetivo 1; 0.86% al Objetivo 2; 0.79% del Objetivo 3; 4.58% para proyectos de Iniciativas Comunitarias, y; 0.27% a iniciativas de asistencia técnica.

Al observar el conjunto de beneficios financieros otorgados a los nuevos países miembros, se calcula que percibieron durante el periodo de adhesión, 2004-2006, alrededor de 40,8 mil millones de euros destinados a sufragar los subsidios agrarios, los gastos en infraestructuras, la ayuda regional y las mejoras en seguridad nuclear, en la administración pública y en el refuerzo del control de fronteras. Esta suma representa aproximadamente el 1% del PIB de la UE-15, lo que traducido en proporción de ingreso per cápita significa para Polonia 67•, Hungría 49•, Eslovenia 41• y Chequia 29•, lo cual contrasta con los aportes comunitarios entregados a los cuatro países del Fondo de Cohesión en el año 2000 que ascendió a 437• per cápita para Grecia, 418• para Irlanda, 216• para España y 211• para Portugal<sup>22</sup>. A esta desproporción y desequilibrio se aúna el hecho que los nuevos países deben realizar aportes suplementarios que representan grandes esfuerzos financieros para sus precarios recursos fiscales en una fase tan compleja como es la transición de

un régimen de socialismo burocrático a un sistema de mercado.

Por tanto, para los países del Este, los acuerdos de preadhesión y adhesión fueron bastante restrictivos e inequitativos frente al tratamiento que se le otorgó a los antiguos países miembros y con respecto al esfuerzo fiscal propio para suplementar los compromisos de apoyo comunitario a la agricultura y otros proyectos nacionales. En esas condiciones, el ingreso de los PECO a la Unión Europea no supuso un esfuerzo financiero ni cambios institucionales que tensionaran más los ya viejos conflictos de intereses privados y públicos al interior de la Unión. En consecuencia, lo que comenzó como un proceso político al cual debía atenderse con las más dedicadas benevolencias financieras, culminó siendo un proceso económico asumido con desdén y cierto desprecio en el apoyo financiero hacia la transición de los nuevos socios. Bien lo comentaba Vara: “Los últimos acuerdos tomados en diciembre de 2002 han tratado de hacerles un poco más suaves esos lastres que van a frenar su dinámica de crecimiento, concediéndoles algunas transferencias en los primeros años para evitar el riesgo posible de convertirse en aportantes netos...”<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Ver: Vara<sup>22</sup> María Jesús. Ref., Cit.

<sup>23</sup> Vara<sup>23</sup> María Jesús. Ref., Cit.

## 4. COSTOS FINANCIEROS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE-15 A UE-27

### 4.1 Marco Legal e Institucional

Durante más de diez años se desarrolló un intenso proceso de negociaciones, cuyo ritmo estaba marcado por la conflictiva situación política en Europa y Asia y por los intereses específicos de cada país miembro dentro de la UE-15. Fueron muchos acuerdos bilaterales y multilaterales los que se suscribieron entre la Comisión UE y los PECO<sup>24</sup>, hasta llegar a La Agenda 2000 (julio de 1997) constituye el instrumento legal institucional mediante el cual la Comisión estableció la estrategia de preadhesión de los PECO. En éste se definieron objetivos, métodos, recursos financieros y legales, etc. Simultáneamente, la Comisión presentó diez dictámenes sobre las candidaturas de ad-

hesión a la UE de los PECO, para lo cual se definieron tres tipos de protocolos: Acuerdos de comercio y cooperación de **“primera generación”**: artículos 257, 300 y 308 del Tratado Comunidad Europea (CE). Política comercial con terceros países; Acuerdos de “asociación” o **“segunda generación”**, denominados “Acuerdos Europeos”: artículo 310 (238) del Tratado CE; Acuerdos provisionales. Viabilizan los acuerdos de segunda generación. artículo 133 (113) del Tratado CE; **Ampliación**”, artículo 49 del TUE.

### 4.2 Los Costos de la Ampliación de la UE: Austeridad y Desdén

#### 4.2.1 La Preadhesión

La Agenda 2000 asignó y cuantificó las ayudas financieras, reafirmadas en el Consejo Europeo de Berlín de 1999, en apoyo al proceso de preadhesión de los

<sup>24</sup> 1988 Hungary signs the first **Trade and Co-operation Agreement**; similar agreements are subsequently signed with the other countries of central Europe ; 1989 Fall of the Berlin Wall European Community sets up the Phare Programme; 1990 Hungary and Poland sign the first **Europe Agreements** (ratified in 1994); similar agreements are subsequently signed with the other countries of central Europe ; 1993 **Copenhagen** European Council agrees the accession criteria; 1994 **Essen** European Council agrees the **pre-accession strategy**; 1995 **Cannes** European Council sets Phare budget at ECU 6.9 billion for 1995-1999 European Council decides that accession negotiations will start six months after the end of the IGC; 1997 European Commission adopts **Agenda 2000** and Opinions 6 N° 2 (2001) [www.ucm.es/bucm/cee/papeles](http://www.ucm.es/bucm/cee/papeles). **Luxembourg** European Council agrees on **start of enlargement process**, including accession negotiations and a reinforced pre-accession strategy ; 1998 March, First European Conference : Accession process is launched ; Accession Partnerships are adopted **Accession negotiations are opened** with **Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia**; April Screening process begins with the ten candidate countries from central Europe and Cyprus; November, European Commission adopts first Regular Reports December **Vienna** European Council endorses European Commission's Regular Reports. 1999 March **Berlin** European Council adopts the financial Perspectives for 2000-2006, including pre-accession funds and accession-related expenditure; June **Cologne** European Council. October European Commission adopts second set of Regular Reports and revises Accession Partnerships; December **Helsinki** European Council reaffirms the inclusive nature of the accession process, decides to open accession negotiations with six additional candidate countries 2000 February **Accession negotiations** are formally launched with **Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania, and the Slovak Republic**; March A first list of negotiating chapters is agreed with the six additional countries Autumn European Commission adopts third set of Regular Reports, December **Nice** European Council examines Commission's Regular Reports. Ver: Bastida, Benjamín. La ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este. Universitat de Barcelona, G:A:T:E: N° 2, 2001

---

PECO, por la suma de 21 mil millones de euros para el periodo 2000 a 2006, aplicables en tres grandes capítulos:

- Programa PHARE: 10.5 mil millones de euros. Enfatizó en dos prioridades esenciales vinculadas a la adopción del acervo comunitario: la capacidad institucional y administrativa de los países candidatos (30% de asignación) y la financiación de las inversiones en infraestructuras (70%).

- Ayuda al desarrollo agrario, denominada Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD), a la que le fue asignada una partida por 3.5 mil millones de euros.

- Instrumento Estructural de Preadhesión – ISPA, creado por la agenda 2000 para facilitar la adaptación de los PECO en su ingreso a la UE, en el ámbito de infraestructuras en transporte, del medio ambiente y apoyo a la capacitación técnica para el manejo de los Fondos Estructurales y de Cohesión. En las Perspectivas Financieras 2000 – 2006, el Consejo Europeo de Berlín le dotó 7.000 millones, de los **213.000 millones de euros** asignados a acciones estructurales<sup>25</sup>.

#### 4.2.2 La Adhesión

La ampliación de la UE-15 en UE-27 se materializó en dos etapas: la primera,

el 1 de mayo de 2004 se incorporaron diez nuevos miembros (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) y la segunda, formalizó el ingreso de Bulgaria y Rumania a partir del 1° de enero de 2007. Implicó un incremento de la Renta Nacional Bruta comunitaria (RNB) del 4.6% y un aumento del 20% en la población comunitaria e incorporó nueve lenguas adicionales a las once existentes.

El Consejo Europeo de Copenhague, diciembre de 2002 definió las líneas financieras de la Adhesión mediante el acuerdo global Presupuestario para la ampliación y fijó una compensación que aseguró a los doce países su condición de países receptores netos de fondos comunitarios durante los tres primeros años de la adhesión, 2004 – 2006. Periodo que completó las Perspectivas Financieras 2000-2006, con la excepción del acuerdo alcanzado sobre el gasto agrario el cual se proyectó a 2013.

Al garantizar los créditos correspondientes a los 15 Estados miembros hasta 2006, estos no se vieron afectados por las cuantías asignadas a los 12 nuevos socios. Tampoco se aumentó el límite de los recursos propios del presupuesto, situado en el 1,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB) comunitaria, de acuerdo con el objetivo de austeridad fijado al principio de los debates por los

---

<sup>25</sup> Comisión Europea. Los países de Europa central y oriental. (\***6.3.1.**).

países contribuyentes netos al presupuesto.

A pesar de los beneficios financieros relativos que el Presupuesto Comunitario le otorga a los nuevos países miembros, los acuerdos de ampliación fueron muy restrictivos por cuanto trasladaron a los nuevos miembros fuertes cargas fiscales con cargo a sus presupuestos nacionales para poder cumplir con proyectos que requieren un alto suplemento financiero. A corto y mediano plazo esta situación supuso “un aumento de su gasto público mayor del esperado”, con el agravante que su pleno ingreso a la Comunidad se dio sin cumplir plenamente las condiciones del pacto de estabilidad y a algunos países no les fue viable incorporarse en la unión monetaria.

En síntesis, el monto global de los Incrementos financieros de la Unión Europea, fue:

1. Créditos de Compromiso: 40.854 millones euros
2. (C. P.) Créditos de Pago. 34.550 millones euros
3. (A). Aportaciones 10 PECO: 13.609 mill

El incremento neto del Costo de la Ampliación UE- 15 en UE-27, resulta de restar CP- A, equivalente a:  $34.550 - 13.609 = 20.941$  millones euros.

## A manera de conclusión

El presupuesto comunitario no satisface las expectativas de la mayor parte de los países miembros de la Unión, en particular de los 12 nuevos socios comunitarios. Sin embargo, dadas las circunstancias políticas creadas en la aspiración institucional de una Constitución Europea, emergen los intereses que en cada país pugnan por preservar el espíritu nacional por sobre el comunitario, hecho que se expresa de manera clara en la actitud de los gobiernos frente al financiamiento de la Unión y en particular frente a la Adhesión de los nuevos miembros y de los que vendrán.

El sentido austero del presupuesto comunitario y el bajo incremento que supuso la adhesión de los 12 nuevos miembros se manifiesta en la limitación del proceso a que se sometió a los PECO para usufructuar los beneficios del ingreso a la UE, los cuales fueron inferiores a aquellos de los que disfrutaban los antiguos beneficiarios netos como España, Portugal, Irlanda y Grecia.

La discusión y la intensa actividad realizada para aprobar el nuevo presupuesto comunitario, las Perspectivas Financieras 2007-2013, y la reducción significativa del monto presupuestal, evidencian la escasa importancia que se le ha otorgado al ingreso de los nuevos países, ya de por sí afectados por su transición de un régimen de propiedad socialista a un régimen de mercado.

---

Más que una adhesión, se realizó un proceso de absorción de los PECO por la Unión Europea, lo que supone que los réditos políticos y económicos de la nueva UE-27 son significativamente elevados conseguidos a un muy bajo costo financiero. Ello supone que los

desequilibrios a que se enfrentan los PECO tardarán mucho tiempo en superarse o por lo menos en reducirse.

En síntesis la ampliación de la UE fue un gran negocio económico que complementa el estratégico paso político.

## Bibliografía

BASTIDA, Benjamín. La ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este. Universitat de Barcelona, GATE N° 2, 2001

BENEYTO, José María Prólogo. En: Serrano Leal Cristina. El presupuesto comunitario: problemas presentes y retos futuros. Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo – CEU *Colección de Estudios Europeos e Internacionales N°1. Madrid, ED. Dykinson, 2005. - 534 p.*

De la Fuente Santorcuato Ana María. La Ampliación de la UE: Repercusiones para el presupuesto comunitario. ICE, N°809, agosto – septiembre, 2003

IP/04/161. Ampliación y presupuesto de la UE: propuesta de gastos de la Comisión para los 10 nuevos Estados miembros. Bruselas, 4 febrero 2004.

OCAÑA, Juan Carlos. La Unión Europea y los desafíos del futuro. <http://clio.rediris.es/udidactica/desafios>.

SERRANO Leal, Cristina, Montoso Zuleta, Begoña y Viguera Rubio Enrique. El sistema

de recursos propios Comunitario. El cheque británico. ICE N° 2853, 5-11 sep. 2005

SERRANO Leal, Cristina, Montoso Zuleta, Begoña. Un nuevo horizonte para la Política Regional de la UE El Tercer Informe de Cohesión. ICE NC 2807, 24-30 mayo, 2004.

SIERRA Ludwig Victoriano. La nueva dimensión de la Unión Europea. ICE N° 2828, 20-26 diciembre, 2004.

Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea. Resultados del Acuerdo de Perspectivas Financieras 2007-2013. ICE N° 2869, 3-26 febrero, 2006.

TORREBLANCA, José Ignacio. Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: un buen acuerdo para España (I y II). Área: Europa - ARI N° 154 y 155, 21/12/2005.

VARA María Jesús. Las Condiciones de Ingreso de los Diez nuevos países en la Unión Europea Ampliada. En: Claves de la economía mundial, 2003. Págs. 127-132.



**CUADRO 1**  
**PERSPECTIVAS FINANCIERAS UE-25 ADAPTADAS EN FUNCIÓN DE LA AMPLIACIÓN**  
**(Millones de euros a precios de 1999)**

<b>Créditos para compromisos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>1. Agricultura</b>	<b>40.920</b>	<b>42.800</b>	<b>43.900</b>	<b>43.770</b>	<b>44.657</b>	<b>45.677</b>	<b>45.807</b>
1A. PAC excepto desarrollo rural	36.620	38.480	39.570	39.430	38.737	39.602	39.612
1B. Medidas de desarrollo rural y complementarios	4.300	4.320	4.330	4.340	5.920	6.075	6.195
<b>2. Acciones estructurales</b>	<b>32.045</b>	<b>31.455</b>	<b>30.865</b>	<b>30.285</b>	<b>35.665</b>	<b>36.502</b>	<b>37.940</b>
Fondos estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	30.533	31.835	32.608
Fondo de cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	5.132	4.667	5.332
<b>3. Políticas internas</b>	<b>5.930</b>	<b>6.040</b>	<b>6.150</b>	<b>6.260</b>	<b>7.877</b>	<b>8.098</b>	<b>8.212</b>
<b>4. Acciones exteriores</b>	<b>4.550</b>	<b>4.560</b>	<b>4.570</b>	<b>4.580</b>	<b>4.590</b>	<b>4.600</b>	<b>4.610</b>
<b>5. Administración</b>	<b>4.560</b>	<b>4.600</b>	<b>4.700</b>	<b>4.800</b>	<b>5.403</b>	<b>5.558</b>	<b>5.712</b>
<b>6. Reservas</b>	<b>900</b>	<b>900</b>	<b>650</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>400</b>
Reserva monetaria	500	500	250				
Reserva de ayuda de emergencia	200	200	200	200	200	200	200
Reserva de garantía	200	200	200	200	200	200	200
<b>7. Estrategia de preadhesión</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>
Agricultura	520	520	520	520			
Instrumento estructural de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040			
PHARE (países candidatos)	1.560	1.560	1.560	1.560			
<b>8. Compensaciones</b>					<b>1.273</b>	<b>1.173</b>	<b>940</b>
Total de créditos para compromisos	92.025	93.475	93.955	93.215	102.985	105.128	106.741
Límite máximo de créditos para compromisos en %RNB	1.10%	1.10%	1.11%	1.08%	1.10%	1.10%	1.09%
Total de créditos para pagos	89.600	91.110	94.220	94.880	100.800	101.600	103.840
Límite máximo de créditos para pagos en %RNB SEC	1.07%	1.08%	1.11%	1.10%	1.08%	1.06%	1.06%
Margen	0.17%	0.16%	0.13%	0.14%	0.16%	0.18%	0.18%
Límite máximo de recursos propios	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%

Fuente: COM (2003) 185 final.



**CUADRO 2**  
**UE-27: PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007 – 2013**

<b>Créditos para compromisos</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total 2007-2013</b>
<b>1. Crecimiento sostenible</b>	<b>51,090</b>	<b>52,148</b>	<b>53,330</b>	<b>54,001</b>	<b>54,945</b>	<b>56,384</b>	<b>57,841</b>	<b>379,739</b>
1a Competitividad para el crecimiento y el empleo	8,250	8,860	9,510	10,200	10,950	11,750	12,600	72,120
1b Cohesión para el crecimiento y el empleo	42,840	43,288	43,820	43,801	43,995	44,634	45,241	307,619
<b>2. Preservación y gestión de recursos naturales</b>	<b>54,972</b>	<b>54,308</b>	<b>53,652</b>	<b>53,021</b>	<b>52,386</b>	<b>51,761</b>	<b>51,145</b>	<b>371,244</b>
de los cuales: gastos relacionados con el mercado y pagos directos	43,120	42,697	42,279	41,864	41,453	41,047	40,645	293,105
<b>3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia</b>	<b>1,120</b>	<b>1,210</b>	<b>1,310</b>	<b>1,430</b>	<b>1,570</b>	<b>1,720</b>	<b>1,910</b>	<b>10,270</b>
3a Ciudadanía, Seguridad y Justicia	0,600	0,690	0,790	0,910	1,050	1,200	1,390	6,630
3b Ciudadanía	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	3,640
<b>4. La UE como un actor mundial</b>	<b>6,280</b>	<b>6,550</b>	<b>6,830</b>	<b>7,120</b>	<b>7,420</b>	<b>7,740</b>	<b>8,070</b>	<b>50,010</b>
<b>5. Administración</b>	<b>6,720</b>	<b>6,900</b>	<b>7,050</b>	<b>7,180</b>	<b>7,320</b>	<b>7,450</b>	<b>7,680</b>	<b>50,300</b>
<b>6. Compensaciones</b>		<b>0,419</b>		<b>0,191</b>		<b>0,190</b>		<b>0,800</b>
<b>Créditos totales para compromisos</b>	<b>120,601</b>	<b>121,307</b>	<b>122,362</b>	<b>122,752</b>	<b>123,641</b>	<b>125,055</b>	<b>126,646</b>	<b>862,363</b>
como porcentaje de la RNB	1,10 %	1,08 %	1,06 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,045 %
<b>Créditos totales para pagos</b>	<b>116,650</b>	<b>119,535</b>	<b>111,830</b>	<b>118,080</b>	<b>115,595</b>	<b>119,070</b>	<b>118,620</b>	<b>819,380</b>
como porcentaje de la RNB	1,06 %	1,06 %	0,97 %	1,00 %	0,96 %	0,97 %	0,94 %	0,99 %

Fuente: Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea. Resultados del Acuerdo de Perspectivas Financieras 2007-2013. ICE N° 2869, 3-26 Febrero, 2006.

**CUADRO 3**  
**UE-27. INGRESOS PROPIOS: CONTRIBUCIÓN – RNB, ESTADOS MIEMBROS**

% Financiación de la CB	% RNB	UE
Bélgica	5,04	2,81
Dinamarca	3,47	1,94
Alemania	6,63	21,69
Grecia	2,89	1,61
<b>España</b>	13,58	7,59
Francia	28,82	16,10
Irlanda	2,10	1,17
Italia	23,81	13,30
Luxemburgo	0,37	0,21
Países Bajos	1,43	4,68
Austria	0,68	2,24
Portugal	2,42	1,35
Finlandia	2,63	1,47
Suecia	0,82	2,69
Reino Unido	-100,00	16,69
UE	-10 5,30	4,44

Fuente: Comisión Europea (2004), EUROSTAT (2004). Boletín Económico de ICE N° 2853, septiembre de 2005. Serrano Leal Cristina, Montoso Zulueta Begona y Viguera Rubio Enrique. Ref. Cit.

**CUADRO 4**  
**ACUERDO DE COPENHAGUE PARA LA UE-10**  
**(Millones de euros a precios de 1999)**

<b>Créditos de compromisos por categorías de gasto de las perspectivas financieras</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>	<b>% UE-10/ UE-15</b>
<b>1. Agricultura</b>	<b>1.897</b>	<b>3.747</b>	<b>4.147</b>	<b>9.791</b>	<b>7.75</b>
1A. PAC excepto desarrollo rural	327	2.032	2.322	4.681	
1B. Desarrollo rural	1.570	1.715	1.825	5.110	
<b>2. Acciones estructurales</b>	<b>6.070</b>	<b>6.907</b>	<b>8.770</b>	<b>21.747</b>	<b>24.61</b>
Fondos estructurales	3.453	4.755	5.948	14.156	
Fondos de cohesión	2.617	2.152	2.822	7.591	
<b>3. Políticas internas</b>	<b>1.457</b>	<b>1.428</b>	<b>1.372</b>	<b>4.257</b>	<b>21.89</b>
Políticas existentes	846	881	916	2.643	
Seguridad nuclear	125	125	125	375	
Fortalecimiento institucional	200	120	60	380	
Medidas Schengen	286	302	271	859	
<b>5. Gastos administrativos</b>	<b>503</b>	<b>558</b>	<b>612</b>	<b>1.673</b>	<b>11.15</b>
<b>8. Compensaciones</b>	<b>1.273</b>	<b>1.173</b>	<b>940</b>	<b>3.386</b>	
Compensación presupuestaria temporal	262	429	296	987	
Compensación de flujos de efectivo	1.011	744	644	2.399	
<b>Total</b>	<b>11.200</b>	<b>13.813</b>	<b>15.841</b>	<b>40.854</b>	<b>14.94</b>

Fuente: Consejo Europeo de Copenhague, diciembre 2002. Conclusiones de la Presidencia.

**CUADRO 5**  
**LOS PECO EN COMPARACIÓN CON LA UE**

	Producto interior bruto (1998)		Población (1998) mill.	Empleo (1998) % de Agr.	Superficie Agrícola (1997) mill. Ha
	Mil mill. euros	% de Agr.			
República Checa	46.4	4.8*	10.29	5.5	4.28
Hungría	40.8	5.8**	10.09	7.5	6.20
Polonia	132.8	5.1**	38.67	19.1	18.47
Eslovaquia	17.1	4.8***	5.39	8.2	2.44
Eslovenia	16.2	3.8**	1.98	12.7***	0.78
Bulgaria	9.0	14.5**	8.23	25.7	6.20
Rumania	31.1	18.8***	22.49	40.0	14.79
Estonia	4.9	7.1*	1.45	9.9***	1.20
Letonia	4.9	7.4***	2.44	18.8	2.52
Lituania	9.4	11.3***	3.70	21.0	3.50
PECO-10	312,6	7,0	104,73	21,4	60,39
UE-15	7592,3	1,6	375,33	5,0***	134,26
PECO/UE	4%		28, %		45 %

1995; \*\* 1996; \*\*\*1997 Fuentes: Anuario Estadístico de las CE de 1998. Informe de la Comisión sobre los progresos hacia la adhesión de los países candidatos, 1999. Comisión Europea. La situación de la agricultura en la Unión Europea (1988)

**CUADRO 6**  
**PIB DE NUEVOS PAÍSES MIEMBROS EN EL PIB COMUNITARIO DE EU-15**  
**Y ACCIONES ESTRUCTURALES (% DEL PIB)\***

<b>Estado miembro</b>	<b>AAEE/PIB %</b>	<b>PIBpcPPA UE-15 = 100</b>
República Checa	1.2	56
Estonia	2.7	40
Chipre	0.3	76
Letonia	3.3	31
Lituania	3.1	36
Hungría	1.4	50
Malta	0.6	:
Polonia	2.0	39
Eslovenia	0.5	67
Eslovaquia	1.7	46
Grecia	2.4	68
Portugal	2.6	68
España	1.1	82
Irlanda	0.4	115

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

\*En la primera columna, se detallan las Ayudas Estructurales por Estado miembro en porcentaje del PIB y en la segunda el PIB per cápita en paridades de poder adquisitivo, siendo la media de UE-15 igual a 100. A efectos comparativos, se han incluido datos de los actuales países cohesión, Grecia, Portugal, España e Irlanda.

**CUADRO 7**  
**DISTRIBUCIÓN INDICATIVA DEL FONDO DE COHESIÓN**

<b>Países</b>	<b>% min</b>	<b>% max.</b>
República Checa	9.76	12.28
Estonia	2.88	4.39
Chipre	0.43	0.84
Letonia	5.07	7.08
Lituania	6.15	8.17
Hungría	11.58	14.61
Malta	0.16	0.36
Polonia	45.65	52.72
Eslovenia	1.72	2.73
Eslovaquia	5.71	7.72

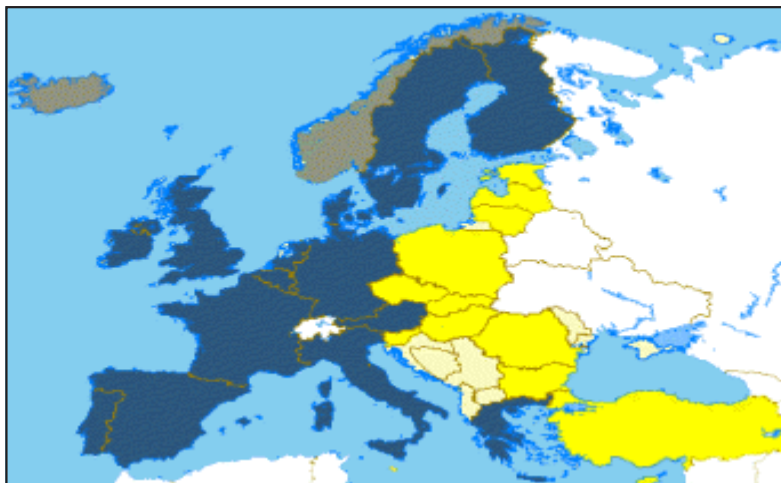
Fuente: Tratado y Acta de Adhesión a la UE de los diez Estados candidatos. AnexoII.

\*La elegibilidad para el Fondo de Cohesión de los nuevos miembros desde la fecha de la adhesión hasta el 31 de diciembre de 2006 se determinó sobre la base de los últimos datos disponibles de renta per cápita en paridades de poder adquisitivo, tomando como años de referencia 1998-2000. Los diez Estados son elegibles al Fondo de Cohesión.

---

## **GRÁFICA 1**

### **NUEVO MAPA POLÍTICO ADMINISTRATIVO: LA UE-27**



Fuente: Ocaña, Juan Carlos. La Unión Europea y los desafíos del futuro.

\* La sombra amarilla resalta a los 12 nuevos países miembros de la Unión Europea

## **GRÁFICA 2**

### **LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE LA UNIÓN EUROPEA**

Fuente: Comisión Europea. El Presupuesto Comunitario: problemas presentes y retos futuros.